



## **Granskning av hemliga tvångsmedel i vissa fall**

---

### **1 BAKGRUND OCH SYFTE**

#### **1.1 Två tillsynsprojekt**

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har inom ramen för sin tillsyn på eget initiativ beslutat om två tillsynsprojekt som redovisas i detta uttalande. Båda projekten rör bl.a. tillämpningen av reglerna om underrättelse till enskild efter användning av hemliga tvångsmedel.

Dessa regler innebär i korthet att den som har varit utsatt för hemlig tvångsmedelsanvändning (användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning) ska underrättas om detta i efterhand. Syftet med underrättelseskyldigheten är att den enskilde ska få möjlighet att bedöma vilket integritetsintrång som åtgärden har inneburit och att reagera mot vad han eller hon anser vara en rättsstridig åtgärd. Om sekretess gäller för de uppgifter som underrättelsen ska innehålla ska underrättelsen skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller. Om någon underrättelse inte har kunnat lämnas inom ett år från det att förundersökningen avslutades får underrättelsen underlåtas. När en underrättelse har underlåtits ska åklagaren underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten om detta.

I det första tillsynsprojektet har myndigheten beslutat att vid vissa åklagarkammare granska om de tvångsmedelsärenden, i vilka åklagare beslutat att underlåta underrättelse, har handlagts på ett lagenligt sätt.<sup>1</sup> Detta tillsynsprojekt har beslutats mot bakgrund av att myndigheten, när den får information om att en åklagare beslutat att underlåta en underrättelse, kan sägas "förvalta" den enskildes rätt till insyn och möjlighet att bedöma om åtgärden genomförts på ett rättsenligt sätt.

---

<sup>1</sup> "Lagenlighetskontroll av hemlig tvångsmedelsanvändning i ärenden där underrättelse har underlåtits" (dnr 888-2010).

En fråga som nämnden tar upp i detta tillsynsprojekt rör frågan när upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning ska förstöras. Frågan om förstörelse av sådant material tas också upp i nämndens uttalande den 26 april 2012 *Granskning av förstörelse av material från hemliga tvångsmedel i vissa fall* (dnr 103-2011 och 113-2011).

I det andra tillsynsprojektet har nämnden beslutat att undersöka huruvida tillämpningen av de regler som reglerar möjligheten att underlåta underrättelse till enskild skiljer sig åt mellan olika åklagarkammare.<sup>2</sup>

## 1.2 Omfattning och metod

### 1.2.1 Inspektioner vid åklagarkammare

Tillsynen har till stor del utövats vid samma kammarinspektioner avseende båda tillsynsprojekten. Nämnden har därför valt att redogöra för sina iakttagelser och synpunkter i ett och samma uttalande.

Granskningen har i tillsynsprojekten omfattat ärenden som pågått under perioden från och med den 1 januari 2008, då lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet (tillsynslagen) och reglerna om underrättelse till enskild trädde i kraft, till och med den dag granskningen av respektive kammare genomförts. Sammanlagt har granskningen omfattat användningen av hemliga tvångsmedel mot drygt 500 personer.

Vid inspektionerna har nämnden även granskat respektive åklagarkammarens rutiner m.m. för hantering av ärenden där hemliga tvångsmedel används. Efter varje kammarbesök har nämnden redovisat sina synpunkter på kammarens hantering av hemliga tvångsmedel i ett skriftligt uttalande till den aktuella kammaren.<sup>3</sup> Uttalandena har också skickats till Åklagarmyndigheten.

### 1.2.2 Lagenlighetskontroll av hemlig tvångsmedelsanvändning i ärenden där underrättelse har underlåtit

Nämnden har i det första tillsynsprojektet lagenlighetskontrollerat ärenden avseende drygt 120 personer och ca 230 teleadresser vid sex åklagarkammare. Det motsvarar nästan tio procent av de ca 1 300 beslut om underlåten underrättelse som nämnden under åren 2009-2011 mottagit. Nämnden har valt att granska ärenden från kammare med antingen relativt få eller relativt många underlåtna underrättelser. Det har slumpat sig så att de granskade ärendena

---

<sup>2</sup>”Tillämpningen av reglerna om underrättelseskyldighet efter användning av hemliga tvångsmedel” (dnr 27-2011).

<sup>3</sup> Sju stycken uttalanden om vissa frågor rörande tvångsmedelsdiarium m.m. med dnr 28-2011, 56-2011, 96-2011, 97-2011, 112-2011, 117-2011, 132-2011 (se [www.sakint.se](http://www.sakint.se) för uttalandena i fulltext).

enbart har innefattat användning av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning.

Lagenlighetsgranskningen har inneburit att det i varje ärende kontrollerats

- om domstols tillstånd finns för respektive tvångsmedelsåtgärd,
- om avlyssningen eller övervakningen verkställts i enlighet med tillståndet,
- om upptagningar och uppteckningar från den hemliga tvångsmedelsåtgärden har förstörts i enlighet med bestämmelserna därom och
- om regler om underrättelse till enskild (inklusive regler om uppskjuten och underlåten underrättelse) har följts.

Huruvida avlyssningen respektive övervakningen har verkställts i enlighet med tillståndet och om upptagningar och uppteckningar förstörts i enlighet med gällande bestämmelser har kontrollerats i det digitala systemet för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som förvaltas och drivs av Säkerhetspolisen. Granskningen har däremot inte omfattat någon kontroll av om eventuella kopior hos den utredande polismyndigheten förstörts.

#### 1.2.3 Tillämpningen av reglerna om underrättelse till enskild

Nämndens granskning i det andra tillsynsprojektet har omfattat ärenden som handlagts vid fem åklagarkammare. Utgångspunkten för urvalet har varit att granska ärenden som handlagts vid kammare som har underrättat nämnden antingen om ett relativt litet eller om ett relativt stort antal underlåtna underrättelser jämfört med genomsnittet för landets kammare. Exempelvis hade en av de granskade kamrarna vid granskningstillfället inte underrättat nämnden om något fall där underrättelse underlåtit, medan en annan kammare då hade meddelat nämnden om ett femtiotal beslut om underlåten underrättelse.

För att ta reda på hur benägna åklagarna vid de granskade kamrarna är att underlåta underrättelse samt om brottsmisstanke och antalet misstänkta i ärendet generellt sett påverkar åklagarens beslut att underrätta respektive underlåta att underrätta den enskilde har nämnden översiktligt kartlagt

- förhållandet mellan antalet meddelade underrättelser och antalet uppskjutna eller underlåtna underrättelser vid de utvalda kamrarna,
- vilka brottsmisstankar som förekommit i ärenden med underlåten underrättelse och
- antalet misstänkta i de ärenden där underrättelse har skett respektive underlåtit.

Vidare har samtal hållits med vissa av de åklagare som hanterar hemliga tvångsmedel vid respektive kammare. Åklagarna har fått frågor om deras bild

av brottsligheten i kammarens upptagningsområde. De har även fått frågor bl.a. om hur de tillämpar reglerna om underrättelse respektive underlåten underrättelse och i vilken mån deras bedömning av sekretessfrågan överensstämmer med polisens.

### **1.3 Uttalandets disposition**

Den rättsliga regleringen presenteras i avsnitt två. Eftersom de lagenlighetsgranskade ärendena endast innefattar användning av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning berörs inte övriga hemliga tvångsmedel. I avsnitt tre redovisar nämnden sina iakttagelser och bedömningar och i avsnitt fyra sin sammanfattande bedömning. Mottagarna av detta uttalande framgår av avsnitt fem.

## **2 RÄTTSLIG REGLERING**

### **2.1 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning**

Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden, som befordras eller har befordrats till eller från ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken). Hemlig teleavlyssning får användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff eller annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år (27 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken).

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om telemeddelanden som befordras eller har befordrats till eller från en viss teleadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram (27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken). Hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, andra särskilt angivna brott, samt vid försök m.m. till sådana brott (27 kap. 19 § andra stycket rättegångsbalken).

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får ske endast om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Åtgärden får endast avse en teleadress som under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehafts av den misstänkte eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte, eller en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta (27 kap. 20 § första stycket rättegångsbalken).

Beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning fattas av rätten på ansökan av åklagaren. I beslutet ska det anges vilken tid tillståndet avser. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet. I ett tillstånd som avser hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ska det anges vilken teleadress tillståndet avser samt om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät (27 kap. 21 § första-tredje stycket rättegångsbalken). Avlyssnings- och övervakningsperioden kan förlängas genom förnyade beslut och det finns inte föreskrivet i lag någon borte gräns för hur länge en avlyssning eller övervakning får pågå.

Tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning upphör antingen genom att tiden för tillståndet löper ut eller när det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning. Beslutet ska i det senare fallet hävas omedelbart av rätten eller åklagaren (27 kap. 23 § rättegångsbalken). Det åligger polisen att omedelbart underrätta åklagaren om sådana omständigheter som kan inverka på bedömningen huruvida hävande ska ske.<sup>4</sup>

## **2.2 Reglerna om underrättelse till enskild om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning**

### 2.2.1 Bestämmelser i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen

Den 1 januari 2008 infördes reglerna om underrättelse till enskild efter användning av hemliga tvångsmedel. Den som är eller har varit misstänkt för brott ska underrättas om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning som han eller hon har varit utsatt för. En underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutades. Om avlyssningen eller övervakningen har avsett en teleadress som innehas av någon annan än den misstänkte ska även innehavaren av teleadressen underrättas (27 kap. 31 § första och andra stycket rättegångsbalken). Underrättelseskyldighet föreligger inte i de fall då förundersökningen rör sådana brott som omfattas av Säkerhetspolisens huvudsakliga verksamhetsområde (27 kap. 33 § tredje stycket rättegångsbalken).

En underrättelse ska innehålla uppgifter om vilket tvångsmedel som har använts, när avlyssningen eller övervakningen ägt rum samt den eller de teleadresser som åtgärden omfattat. Genom underrättelsen ska den som är eller har varit misstänkt för brott få veta vilken brottsmisstanke som legat till grund för

---

<sup>4</sup> Prop. 1988/89:124 sid. 68.

åtgärden eller som åtgärden har föranlett. Den som inte är eller har varit misstänkt för brott ska få uppgift om detta (27 kap. 32 § rättegångsbalken).

En underrättelse behöver inte lämnas till den som redan enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken eller på annat sätt fått del av uppgifterna. En underrättelse behöver inte heller lämnas om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse (27 kap. 31 § tredje stycket rättegångsbalken).

En underrättelse ska skjutas upp under den tid det råder sekretess av visst slag för de uppgifter som underrättelsen ska innehålla. Det kan t.ex. vara fråga om utrikessekretess, försvarssekretess eller sekretess som avser att skydda intresset av att förebygga eller beivra brott eller som avser det internationella rättsliga samarbetet. Det kan vidare vara fråga om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott. Har det på grund av sådan sekretess inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, får underrättelsen underlåtas (27 kap. 33 § första och andra stycket rättegångsbalken).

Den åklagare som är eller har varit förundersökningsledare ska underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden när en underrättelse underlåtit (14 b § förundersökningskungörelsen [1947:948]).

#### 2.2.2 Åklagarmyndighetens föreskrifter och riktlinjer m.m.

Av Åklagarmyndighetens föreskrifter om diarieföring (ÅFS 2005:19) framgår att uppgifter om hemliga tvångsmedel ska registreras i tvångsmedelsdiariet. Enligt föreskrifterna ska, utöver vad som följer av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) även de uppgifter som krävs för att kunna följa handläggningen av ett ärende registreras i tvångsmedelsdiariet. För närmare bestämmelser om tillämpning av föreskrifterna hänvisas till Åklagarmyndighetens handbok om diarieföring.

I Riksåklagarens riktlinjer ”Underrättelser om hemliga tvångsmedel” (RÅR 2007:3) framgår bl.a. följande. Åklagaren ska, inför sin prövning av om underrättelse till enskild kan ske och vid prövning av om sekretess hindrar en sådan underrättelse, inhämta ett underlag genom förfrågningar till den utredande myndigheten. Underlag behöver inte inhämtas om det skulle vara uppenbart obehövligt på grund av att åklagaren själv gör bedömningen att sekretess föreligger.

Om underrättelse till enskild har skjutits upp på grund av sekretess, ska åklagaren fortlöpande bevaka huruvida sekretess fortfarande gäller. Sekretess-

frågan ska omprövas om det kommer fram nya omständigheter eller annars finns skäl för detta.

Åklagaren ska pröva den uppskjutna frågan om underrättelse till enskild före utgången av varje kalenderkvartal. I fråga om underrättelser om hemliga tvångsmedel som använts inom ramen för internationell rättslig hjälp får dock prövningen anstå till dess ett år har gått sedan åtgärden avslutades.

Varje prövning av om sekretess hindrar en underrättelse ska dokumenteras i ett bevakningsärende.<sup>5</sup>

### 2.2.3 Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd

Underlaget inför ett beslut att underrätta alternativt skjuta upp eller underlåta en underrättelse ska hämtas in från den polismyndighet som ansvarar för samordningen av den regionala kriminalunderrättelseverksamheten inom vars område förundersökningen bedrivits. Om polismyndigheten finner att hinder föreligger mot att en underrättelse lämnas till den som varit utsatt för ett hemligt tvångsmedel ska myndigheten lämna en skriftlig redogörelse av bedömningen till åklagaren (3 § RPSFS 2010:11/FAP 102-4).

## 2.3 Bestämmelserna om förstöring av upptagningar och uppteckningar

Upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning ska granskas så snart som möjligt. Saknar upptagningarna eller uppteckningarna betydelse för att utreda brott eller för att förhindra förestående brott ska de därefter förstöras (27 kap. 24 § första och andra stycket rättegångsbalken).

Det finns inte någon uttrycklig regel om när förstöringen ska äga rum. Ett krav på omedelbar förstöring kan emellertid innebära en risk för att polisen förstör material som senare visar sig ha betydelse för utredningen av det brott avlyssningen eller övervakningen avsåg. De brottsbekämpande myndigheterna har därmed ett visst utrymme för att dröja med att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.<sup>6</sup>

Om upptagningarna eller uppteckningarna har brottsutredande betydelse ska de bevaras till dess förundersökningen lagts ned eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. Har uppgifterna betydelse för att förhindra förestående brott ska de bevaras så länge det behövs för att förhindra brottet. De ska därefter förstöras (27 kap. 24 § andra stycket rättegångsbalken). Utöver detta får de brottsutredande myndigheterna behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag, t.ex.

<sup>5</sup> Åklagarmyndighetens handbok om diarieföring (version 3.6).

<sup>6</sup> Prop. 2004/05:143 s. 44.

enligt polisdatalagen (2010:361) (27 kap. 24 § fjärde stycket rättegångsbalken).

### **3 NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNINGAR**

#### **3.1 Lagenlighetskontroll av ärenden där underrättelse har underlåtit**

##### 3.1.1 Kontroll av tillstånd och verkställighet

Nämnden kan med utgångspunkt från de ärenden som har lagenlighetskontrollerats konstatera att handläggningen av ärenden där hemliga tvångsmedel använts överlag håller en god standard inom polis- och åklagarväsendet. Kontrollerna har visat att det i samtliga granskade ärenden funnits tillstånd från rätten till den hemliga tvångsmedelsanvändningen och att verkställigheten har skett i enlighet med tillstånden. Det kan även konstateras att tillstånden hävts i förtid av åklagare i förhållandevis många ärenden vilket talar för att åklagarna aktivt prövar huruvida skälen för avlyssningen eller övervakningen kvarstår.

Nämnden drar slutsatsen att det finns goda rutiner bland åklagare och poliser rörande hanteringen av tillstånd och verkställighet av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Det kan vidare konstateras att handläggningen i dessa delar präglas av noggrannhet.

##### 3.1.2 Förstöring

Upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel har förstörts i övervägande delen av de ärenden där lagenligheten kontrollerats. Kontrollerna har emellertid visat att förstöringen ibland skett förhållandevis lång tid efter det att förundersökningen avslutats. Vissa förstöringsbeslut har fattats vid kammarens förberedelser inför nämndens besök. I dessa ärenden har förstöringsskyldigheten inte uppmärksammats i samband med att förundersökningarna lagts ned eller på annat sätt avslutats.

Det finns, som tidigare nämnts, inte någon bestämmelse som närmare anger när upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ska förstöras men nämnden anser ändå att de iakttagna förhållandena innebär att förstöringsskyldigheten ibland inte hanterats tillfredsställande. Nämnden har emellertid inte identifierat brister av större betydelse såvitt avser rutinerna kring förstöring av upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel.<sup>7</sup> De ovan nämnda iakttagelserna förefaller därför hänförliga till enskilda åklagares glömska. Nämnden

---

<sup>7</sup> Se även nämndens uttalande "Granskning av förstöring av material från hemliga tvångsmedel i vissa avseenden" av den 26 april 2012 (dnr 103-2011 och 113-2011).



rekommenderar Åklagarmyndigheten att vidta åtgärder för att bevakning av att förstöringsskyldigheten ska iakttas i varje enskilt fall.

Kontrollerna har vidare visat att vid en av åklagarkammarna hade förstöring av upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning inte skett i nästan hälften av de granskade ärendena. Samtliga dessa ärenden var från åren 2008 och 2009. Den berörda kammaren har uppmärksammats på bristerna och därefter meddelat nämnden att beslut om förstöring nu fattats i dessa ärenden.

Endast en av de granskade kamrarna hämtar rutinmässigt in intyg från polisen om att förstöringsbeslutet har verkställts av Säkerhetspolisen. Även om det inte finns någon skyldighet för åklagarna att hämta in sådana intyg är det från granskningssynpunkt en fördel om den faktiska förstöringen dokumenteras.

### 3.1.3 Bevakningsärenden

Vid nämndens kontroller har framkommit att Riksåklagarens riktlinjer (RÅR 2007:3) för bl.a. handläggningen av bevakningsärenden efterlevs på ett tillfredsställande sätt endast vid två av de sex granskade kamrarna. Många av bevakningsärendena vid de övriga kamrarna har prövats oregelbundet och ofta mer sällan än varje kvartal. I några ärenden har även uppmärksammats att den första prövningen av om den enskilde kan underrättas eller om underrättelsen ska skjutas upp har ägt rum mer än ett halvår efter det att förundersökningen avslutades, trots att detta ska ske senast en månad efter denna tidpunkt. De iakttagna bristerna har främst rört äldre ärenden och nämnden har noterat att kamrarna vidtagit åtgärder för att förbättra rutinerna för hanteringen av bevakningsärenden.

### 3.1.4 Brist på dokumentation

Nämnden har uppmärksammat att dokumentationen brustit i huvudsakligen tre hänseenden. För det första har skälen för ett beslut att skjuta upp eller underlåta att underrätta en enskild om att han eller hon varit utsatt för hemliga tvångsmedel i många fall dokumenterats bristfälligt. För det andra har det ibland inte gått att utläsa av tvångsmedelsdiariet eller tvångsmedelsärendet när förundersökningen mot den enskilde lagts ned eller på annat sätt avslutats. För det tredje har det vid en kammare saknats dokumentation av beslut om förstöring i samtliga ärenden.

Dokumentationen av de skäl som åklagarna lägger till grund för sin prövning av om underrättelse kan ske eller ska skjutas upp har i vissa fall saknats helt och i många fall varit ytterst kortfattade. Åklagare har t.ex. endast hänvisat till att den enskilde ingår i ett kriminellt nätverk eller till att viss polismans uppfattning varit att sekretess förelegat. Iakttagelserna har dels rört ärenden

där omständigheterna kring den avlyssnade eller övervakade sedan tidigare varit så väl kända av den ansvarige åklagaren att han eller hon inte ansett sig behöva något underlag inför sin prövning, dels ärenden där åklagaren inhämtat polisens uppgifter vid muntlig kontakt.

Nämnden anser att underlag från den utredande myndigheten inte behöver inhämtas om åklagaren ändå har en tillräckligt god bild av de omständigheter som ska läggas till grund för prövningen. I dessa situationer bör dock åklagaren dokumentera skälen för sitt beslut att skjuta upp eller underlåta underrättelsen genom en tjänsteanteckning. Åklagaren bör även dokumentera sådana uppgifter som han eller hon fått del av genom muntliga kontakter med polisen.

I några av de kontrollerade ärendena har det inte funnits någon uppgift i tvångsmedelsdiariet eller tvångsmedelsärendet om när förundersökningen mot den enskilde lagts ned eller på annat sätt avslutats. Det är en uppgift som behövs för att avgöra när underrättelsefrågan senast ska prövas. Uppgiften kan även ha betydelse för att uppmärksamma att upptagningar och uppteckningar som har haft betydelse ur utredningssynpunkt ska förstöras efter denna tidpunkt. Dessa brister har framför allt uppmärksammats i äldre ärenden men nämnden anser ändå att Åklagarmyndigheten bör uppmärksammas på dessa iakttagelser.

Vid en av kamrarna har förstöringsbeslut överhuvudtaget inte dokumenterats. Vid närmare kontroll har framkommit att rutinen vid kammaren varit att åklagarna muntligen meddelat polisen om förstöringsbeslut. Åklagarna har däremot inte dokumenterat besluten i det egna tvångsmedelsärendet. Enligt nämndens uppfattning ska beslut om förstöring dokumenteras, även om det inte finns någon sådan dokumentationsskyldighet i lag eller annan författning. Denna uppfattning överensstämmer med vad som framgår av Åklagarmyndighetens ärendehandbok. Nämnden har redogjort för sin inställning i denna del i ett separat uttalande och kammaren har efter anmodan uppgett att förstöringsbeslut numera dokumenteras i det egna tvångsmedelsärendet.

### **3.2 Tillämpningen av reglerna om underrättelse till enskild**

#### **3.2.1 Inledning**

Nämnden har, som tidigare framgått, i det andra tillsynsprojektet undersökt om tillämpningen av reglerna om underrättelse till enskild skiljer sig åt mellan de olika åklagarkamrarna. Granskningen inleddes efter det att nämnden uppmärksammat att åklagare vid vissa kammare underrättat nämnden om förhållandevis många beslut om underlåten underrättelse medan åklagare vid andra kammare inte underrättat nämnden om några sådana beslut överhuvudtaget.

Granskningen har omfattat två kammare från vilka nämnden mottagit ett relativt stort antal beslut om underlåten underrättelse och tre kammare från vilka nämnden mottagit ett fåtal eller inga beslut om underlåten underrättelse.

Vid de först nämnda kamrarna har undersökningen visat att andelen underlåtna underrättelser varit betydligt större än andelen underrättelser i de ärenden där förundersökningen lagts ned. Förhållandet har varit det motsatta vid de övriga tre kamrarna.

Undersökningen har även visat att åklagare vid samtliga fem kammare underrättat nämnden om sina beslut att underlåta underrättelse i enlighet med regelverket.

### 3.2.2 Förhållandet mellan antalet underrättelser och underlåtna underrättelser

Åklagare vid de kammare där underrättelser har underlåtits i en relativt stor utsträckning har beslutat att underrätta enskilda i ungefär en femtedel av den totala mängden granskade ärenden i vilka förundersökning lagts ned. Uppgiften kan jämföras med att åklagare vid de övriga kamrarna har beslutat att underrätta enskilda i mer än två tredjedelar av de granskade ärenden i vilka förundersökning lagts ned.

Det framstår således som att det finns en skillnad i benägenheten att underlåta underrättelse. Undersökningen i den delen har inte gett någon uppenbar förklaring till de uppmärksammade skillnaderna.

### 3.2.3 Antalet misstänkta

De beslut om underlåtna underrättelser som nämnden mottagit har i många fall rört förundersökningar där den enskilde varit ensam misstänkt i förundersökningen. Beslut om underlåtna underrättelser i förundersökningar med endast en misstänkt person har kommit från såväl kammare med få som med många underlåtna underrättelser. Det har också framkommit att åklagare i många fall beslutat att underrätta enskilda i förundersökningar där flera personer har varit misstänkta.

Undersökningen i den delen visar därmed att antalet misstänkta i förundersökningen inte uppenbart påverkar huruvida åklagare beslutar att underrätta eller underlåta att underrätta en enskild om att han eller hon varit utsatt för en hemlig tvångsmedelsåtgärd.

### 3.2.4 Brottsmisstankarna

Vissa skillnader mellan kamrarna har uppmärksammats när det gäller vilka brottsmisstankar som förelegat i de ärenden där underrättelse skett respektive underlåtits. Enligt nämndens uppfattning går det dock inte att dra några slutsatser av detta. Det kan konstateras att åklagare vid de granskade kamrarna både underrättar och underlåter att underrätta avseende vanliga brottstyper, t.ex. grovt narkotikabrott, grova våldsbrott och tillgreppsbrott.

### 3.2.5 Samtal med åklagare

#### *Inledning*

Nämnden har i samband med kammarbesöken samtalat med berörda åklagare om tillämpningen av reglerna om underrättelse till enskild och vilka faktorer som kan ha betydelse för hanteringen av sådana ärenden. Vid samtalen har framkommit vissa omständigheter som delvis kan förklara de uppmärksammade skillnaderna.

#### *Kriminella nätverk*

Av samtalen har framgått att åklagare vid de kammare där förhållandevis många beslut meddelats om att underlåta att underrätta enskilda, nästan uteslutande använder hemliga tvångsmedel gentemot personer som ingår i antingen lokalt eller nationellt kända kriminella nätverk.

Åklagare vid de andra kamrarna har uppgett att hemliga tvångsmedel inte bara använts i utredningar som kan knytas till kriminella nätverk, utan även i utredningar om allvarliga brott som inte kan hänföras till grov organiserad brottslighet eller kriminella nätverk. Åklagare vid en av dessa kammare har även gett uttryck för att begreppet grov organiserad brottslighet ibland kan ha fått en för vid betydelse eftersom grov brottslighet även förekommer i oorganiserade grupperingar.

Nämnden kan konstatera att sådan sekretess som utgör hinder mot att den enskilde underrättas är vanligare i ärenden som rör individer som kan knytas till kriminella nätverk. Mot den bakgrunden framstår åklagarnas resonemang i och för sig som rimliga. Åklagarna synes dock inte ha en likartad uppfattning om innebörden av begrepp såsom kriminella nätverk och grov organiserad brottslighet. Nämnden kan inte utesluta att de olika uppfattningarna har inneburit en olikartad tillämpning av de sekretessbestämmelser som reglerar möjligheten att underlåta underrättelse till enskilda.

#### *Underlag för bedömningen*

Vid samtalen har framkommit att åklagare vid de granskade åklagarkamrarna i olika utsträckning beaktar polisens uppfattning om huruvida sekretess medför

att underrättelse till den enskilde ska underlåtas. Åklagarna vid de kammare där förhållandevis många beslut meddelas om underlåten underrättelse har huvudsakligen angett att man anser att polisen har en god kännedom om brottsligheten och de kriminella nätverken i området. Dessa åklagare har därför ett stort förtroende för polisens bedömning av sekretessfrågan. Några åklagare har även gett uttryck för uppfattningen att de själva inte bör ha full kännedom om de förhållanden som motiverar polisens ställningstagande och som kan röra uppgifter t.ex. från underrättelseverksamheten eller om polisens hantering av källor.

Åklagare vid de kammare där förhållandevis få beslut om underlåten underrättelse meddelas uppger att de ibland ifrågasätter polisens uppfattning om att sekretess utgör hinder mot att den enskilde underrättas om den hemliga tvångsmedelsåtgärden. Polisen anses i det sammanhanget göra en slentrianmässig bedömning av om huruvida en underrättelse skulle kunna skada polisens verksamhet. Ett beslut som går emot polisens uppfattning föregås av en dialog eftersom åklagaren inte alltid har en fullgod bild av polisens verksamhet. Vanligtvis leder dialogen till en samsyn mellan åklagare och polis.

Även uppgifterna från samtalen med åklagarna om underlaget för sekretessbedömningarna tyder på att olika bedömningar görs av likartade fall. En bidragande orsak till detta kan – förutom skillnaden i synen på begrepp såsom kriminella nätverk – enligt nämnden vara att åklagarna i olika mån förlitar sig på polisens bedömning av sekretessfrågan eller att underlagen för sekretessbedömningen från polisen håller olika kvalitet.

## **4 SAMMANFATTANDE BEDÖMNING**

### **4.1 Inledning**

Med hänsyn till att användning av hemliga tvångsmedel i sig innebär en integritetskränkning av de personer som utsätts för åtgärderna är det av största vikt att de används med urskiljning och att riskerna för missbruk minimeras. Av vad som framgår av de genomförda kontrollerna hanterar de brottsbekämpande myndigheterna hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning på ett i huvudsak rättssäkert och noggrant sätt.

Nämndens bedömningar framgår i förekommande fall i direkt anslutning till de redovisade iakttagelserna i detta uttalande liksom i uttalandena till de inspekterade kamrarna. Iakttagelserna har emellertid gett nämnden anledning att närmare redovisa sin uppfattning om tillämpningen av bestämmelserna om underrättelse till enskild liksom betydelsen av en tydlig dokumentation i tvångsmedelsärendena.

## 4.2 Underrättelse till enskild

För de brottsbekämpande myndigheterna har regleringen om underrättelse till enskild medfört att fler åtgärder och bedömningar ska göras i ärenden där hemliga tvångsmedel används. Rutiner har tagits fram för handläggning av ärenden där underrättelsefrågan ska prövas. Dessa omfattar bl.a. bevakning av de ärenden där underrättelse skjutits upp samt åklagares skyldighet att underrätta nämnden om sina beslut om underlåten underrättelse.

Nämnden har alltsedan den inrättades i januari 2008 granskat åklagares hantering av ärenden som omfattas av reglerna om underrättelser till enskild och kan konstatera att utvecklingen huvudsakligen varit positiv. De brister som nu uppmärksammas har ofta varit hänförliga till äldre ärenden och kamrarna har i olika utsträckning vidtagit åtgärder för att förbättra hanteringen av ärendena.

Nämndens iakttagelser har emellertid visat att hanteringen fortfarande brister i vissa avseenden liksom att bestämmelserna inte tycks tillämpas enhetligt inom åklagarväsendet. Nämnden vill därför påtala behovet av att frågor om underrättelse till enskild ytterligare lyfts fram som en viktig del i utvecklingsarbetet inom åklagarväsendet. Behovet framstår som än mer påtagligt mot bakgrund av de senaste årens ökade användning av hemliga tvångsmedel.<sup>8</sup>

Åklagarmyndigheten uppmanas därför att vidta åtgärder för att stärka rutinerna för hanteringen av underrättelse till enskild. Vidare bör centrala riktlinjer utarbetas för att ge tydligare vägledning för den sekretessprövning som åligger åklagaren. En allmän rekommendation är att vidta utbildningsinsatser för att förbättra åklagarnas kunskap i frågan.

## 4.3 Dokumentation

Som tidigare nämnts finns ingen 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 åklagares hantering av hemliga tvångsmedel. Detta gäller inte minst i ärenden där underrättelse till den enskilde har underlåtit på grund av sekretess. Nämnden anser att det därför bör övervägas att i författning reglera skyldigheten att dokumentera de åtgärder som vidtas i ärenden som rör hemliga tvångsmedel.

---

<sup>8</sup> Regeringens skrivelse 2011/12:39 s. 8 ff.

Dokumentationen har också betydelse för de lagenlighetskontroller som nämnden genomför på begäran av enskilda. En tydlig dokumentation i tvångsmedelsärendena innebär en enklare och snabbare hantering såväl för nämnden som för aktuell åklagarkammare i ärenden om kontroll på begäran av enskilda. Att lagenlighetskontroller kan utföras på ett effektivt sätt är angeläget både ur den enskildes perspektiv och för upprätthållandet av allmänhetens förtroende för rättsväsendet.

Nämnden kan konstatera att de genomförda kontrollerna har försvårats på grund av att dokumentationen i ärendena brustit i flera avseenden. Bristerna har i de flesta fall rört äldre ärenden men de har också uppmärksammats i nyare ärenden. Enligt nämnden är detta inte godtagbart. Åklagarmyndigheten bör därför aktivt verka för en förbättrad dokumentation i den verksamhet som rör hemliga tvångsmedel. Nämnden avser att följa upp de åtgärder som vidtas i detta avseende.

## **5 UTTALANDET ÖVERLÄMNAS**

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden beslutar att detta uttalande ska överlämnas till Regeringskansliet, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen.