



Förstöring av upptagningar och uppteckningar från tvångsmedelsanvändning enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

1 SAMMANFATTNING

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har granskat tillämpningen av reglerna om förstöring i ärenden där hemliga tvångsmedel använts med stöd av lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen). Granskningen har omfattat verksamheterna vid Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål, varvid interna styrdokument, i den utsträckning sådana upprättats, och rutiner har kontrollerats. Myndigheten har även granskat ett antal enskilda ärenden där Säkerhetspolisen använt hemliga tvångsmedel med stöd av preventivlagen.

Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens interna styrdokument innehåller tydliga regler om ansvar för beslut om förstöring av upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel (material) och rutiner i samband med sådana beslut. Rutinerna vid Åklagarkammaren för säkerhetsmål, såsom de beskrivits, och granskningen av de enskilda ärendena ger intrycket av att handläggningen fungerar väl i granskade delar. Vid granskningen av de enskilda ärendena har det dock uppmärksammats att Säkerhetspolisen i vissa fall dröjt med att förstöra material från den preventiva tvångsmedelsanvändningen trots att åklagare beslutat att så ska ske. Säkerhetspolisen har under ärendets handläggning infört nya rutiner för att komma till rätta med problematiken. Myndigheten avser att följa upp att Säkerhetspolisen följer rutinerna.

2 BAKGRUND

Preventivlagen ger framför allt Säkerhetspolisen, men även den öppna polisen, möjlighet att använda hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa allvarliga brott, såsom brott mot rikets säkerhet, terroristbrott och viss systemhotande brottslighet (t.ex. mord eller människorov, när dessa brott har som syfte att otillbörligen påverka myndighetspersoner, politiker eller journalister). De hemliga tvångsmedel som kan användas enligt lagen är hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (hemlig avlyssning), hemlig övervakning av

elektronisk kommunikation (hemlig övervakning), hemlig kameraövervakning och s.k. postkontroll.

Tvångsmedlen är avsedda att användas i sådana polisiära ärenden som befinner sig på ett underrättelsestadium och som åklagaren således inte styr över. Det är dock endast åklagare som har rätt att ansöka om rättens tillstånd till användning av tvångsmedlen. Det är även åklagaren som ansvarar för att fatta beslut om att material från tvångsmedelsanvändningen förstörs i enlighet med regelverket. Därefter ankommer det på ansvarig polismyndighet att verkställa åklagarens beslut om förstöring.

Nämnden har beslutat att granska hur preventivlagen tillämpas avseende bestämmelserna om förstöring av material från hemlig avlyssning och hemlig övervakning samt hemlig kameraövervakning. Granskningen har omfattat verksamheterna vid Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen och Åklagarkammaren för säkerhetsmål.

Nämnden har tagit del av Säkerhetspolisens interna bestämmelse avseende hantering av hemliga tvångsmedel och Rikskriminalpolisens tjänsteföreskrift om förstörande av material från hemliga tvångsmedel. Åklagarkammaren för säkerhetsmål har inga skriftliga styrdokument såvitt avser förstöring av material från preventiv tvångsmedelsanvändning. Däremot har rutinerna i detta avseende beskrivits för nämnden av åklagare vid kammaren.

Nämnden har vidare granskat ett antal enskilda ärenden som avslutats under år 2011 där Säkerhetspolisen använt hemliga tvångsmedel med stöd av preventivlagen. Granskningen har begränsats till Säkerhetspolisens verksamhet eftersom preventiv tvångsmedelsanvändning knappt förekommer i polisens övriga verksamhet. Säkerhetspolisen har besvarat nämndens frågor om handläggningen av de enskilda ärendena och tillämpningen av den interna bestämmelsen. Säkerhetspolisen har även kommit in med en skriftlig redogörelse för sin syn på möjligheterna till vidarebehandling av uppgifter som inhämtats med stöd av preventivlagen.

3 RÄTTSLIG REGLERING

Av 1 § preventivlagen framgår att tillstånd till tvångsmedelsanvändning får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt allvarliga brott. En förutsättning är att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten och att åtgärden är förenlig med proportionalitetsprincipen (5 § preventivlagen). Det kan noteras att det inte krävs att det finns en misstanke om ett specifikt brott, vilket är en principiell skillnad i förhållande till de straffprocessuella

tvångsmedlen enligt rättegångsbalken som förutsätter att ett specifikt brott har begåtts. Lagen syftar alltså inte till att få information om begångna brott, utan syftet är att förhindra att vissa allvarliga brott begås. Däremot måste den befarade brottsliga verksamheten innefatta någon av de gärningar som räknas upp i 1 § preventivlagen.

I 12 § första stycket preventivlagen anges att om det framkommer uppgifter om annan förestående brottslig verksamhet än den åtgärden avser, får dessa användas för att förhindra brott. I andra stycket regleras i vad mån information om brott får användas för att utreda brottet. Det framgår där att uppgifter om ett begånget brott får användas för att utreda brottet endast om det är fråga om ett brott som anges i lagen, eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om sådan gärning är belagd med straff (12 § andra stycket preventivlagen). Detta innebär att information om de allvarligaste brotten, t.ex. uppgifter om terroristbrott eller spioneri, får användas i den brottsutredande verksamheten, medan information om andra brott inte får användas.

I 13 § första stycket preventivlagen anges att upptagningar och uppteckningar från tvångsmedelsanvändningen ska granskas snarast möjligt. Bevarande och förstöring av materialet regleras i samma paragrafs andra stycke. Enligt första meningen ska materialet, i de delar som det är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge som det behövs för att förhindra brott. Enligt andra meningen ska materialet, i de delar som det innehåller uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. Materialet ska därefter förstöras.

Trots reglerna om förstöring får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från materialet som rör förestående brott eller uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag (13 § tredje stycket preventivlagen). Detta innebär att uppgifter från materialet får behandlas, t.ex. enligt reglerna i polisdatalagen (2010:361), även om beslut om förstöring har meddelats. Uppgifter om brott som inte får användas för brottsutredningsändamål får dock inte behandlas i register eller på annat sätt.¹

¹ Prop. 2005/06:177 s. 93.

4 NÄMNDENS BEDÖMNING

Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens interna bestämmelse respektive tjänsteföreskrift innehåller tydliga regler om ansvar för beslut om förstöring av material från hemliga tvångsmedel och rutiner i samband med sådana beslut.

Åklagarkammaren för säkerhetsmål har beskrivit sina rutiner såvitt avser förstöring av material från preventiv tvångsmedelsanvändning. Ansvarig åklagare uppges pröva behovet av materialet regelbundet från det att tvångsmedelsåtgärden upphör fram till att beslut om förstöring fattas. Tiden från det att tvångsmedlet upphör fram till åklagarens beslut om förstöring uppges bero på omfattningen av det material som ska granskas. I några av de granskade ärendena har åklagaren beslutat om förstöring redan dagen efter det att tvångsmedelsåtgärden upphört och i andra har förstöringsbeslutet fattats upp till tre månader därefter. Kammarens redogörelse för sina rutiner och granskningen av de enskilda ärendena ger intrycket av att handläggningen fungerar väl i granskade delar. Det vore dock värdefullt, för att underlätta såväl intern kontroll som extern tillsyn, om åklagares prövningar av det fortsatta behovet av materialet dokumenterades.

När det gäller den faktiska förstöringen har Säkerhetspolisen i vissa fall dröjt med att förstöra materialet från den preventiva tvångsmedelsanvändningen trots att åklagare beslutat att så ska ske. I hälften av ärendena har det tagit mellan en till fyra veckor från beslutsdatum till dess att materialet förstörts. I övriga ärenden har det emellertid tagit längre tid och som längst sju veckor (ett fall).

Regelverket ger visserligen inte någon vägledning om när åklagarens beslut om förstöring ska verkställas. Det ligger dock i sakens natur att ett meddelat beslut om förstöring ska verkställas så snart som möjligt och handläggningstiden framstår i vissa av de granskade ärendena som förhållandevis lång. Säkerhetspolisen har under ärendets handläggning uppmärksammat problematiken och uppgett att det numera finns en ambition att beslut om förstöring ska verkställas inom en vecka från det att åklagare beslutat om förstöring. Säkerhetspolisen har vidare uppgett att en utpekad befattningshavare tilldelats ansvaret för att se till att så också sker i praktiken. De nya rutiner som beskrivits uppfyller de krav som kan ställas på handläggningen i detta avseende. Nämnden avser att följa upp att Säkerhetspolisen följer rutinerna.

Nämnden noterar vidare att i några av de granskade ärendena har uppgifter från materialet förts över till en förundersökning. Det har i samtliga fall varit fråga om uppgifter om sådant brott som innefattats i den brottsliga verksamhet som legat till grund för ansökan om preventiv tvångsmedelsanvändning. När

förundersökningen senare lagts ned har materialet förstörts. Vissa uppgifter från materialet har sparats för behandling enligt polisdatalagen. Säkerhetspolisens hantering i dessa avseenden har skett i överensstämmelse med gällande bestämmelser.

I fråga om hantering av kopior av material har Säkerhetspolisen uppgett följande. Det är ovanligt att material från preventiv tvångsmedelsanvändning kopieras och i de fall kopiering förekommer ska detta dokumenteras så att kopiorna är spårbara. Kopiorna anses utgöra en del av materialet och ska förstöras samtidigt som originalmaterialet. Nämnden anser att de beskrivna rutinerna överensstämmer med de krav som kan ställas vad gäller hantering av kopior av material.

Nämnden vill slutligen bemöta Säkerhetspolisens skriftliga redogörelse i vissa avseenden. Säkerhetspolisen har uppgett att det i preventivlagen saknas uttryckliga bestämmelser om hur andra uppgifter än överskottsinformation från tvångsmedelsanvändningen får vidarebehandlas i de fall åklagaren beslutar att avsluta åtgärden utan att inleda en förundersökning. Enligt nämndens uppfattning reglerar dock 13 § andra stycket första meningen och tredje stycket preventivlagen bevarande av material respektive vidarebehandling av uppgifter såväl när det gäller uppgifter om förestående brott inom ramen för ansökan som när det gäller uppgifter om andra förestående brott.

Säkerhetspolisen har även gett uttryck för uppfattningen att 12 och 13 §§ preventivlagen inte reglerar sådan information – inom ramen för ansökan om preventiv tvångsmedelsanvändning – som åklagare beslutar ska ingå i en förundersökning. Nämnden menar emellertid att 12 § andra stycket, 13 § andra stycket andra meningen och tredje stycket preventivlagen reglerar användningen av uppgifter om brott respektive bevarande av material som innehåller uppgifter om brott oavsett om dessa avser ett brott inom ramen för ansökan eller inte. I författningskommentaren till 13 § andra stycket preventivlagen sägs att om det förestående brottet inte kan förhindras utan genomförs, ska uppgifterna i stället bevaras i enlighet med de förutsättningar som ställs upp i styckets andra mening,² dvs. de får bevaras för att utreda brott till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. Uppgifter om brott inom ramen för ansökan om preventiv tvångsmedelsanvändning får således användas enligt 12 § andra stycket för att utreda brottet, bevaras enligt 13 § andra stycket andra meningen och vidarebehandlas i enlighet med t.ex. polisdatalagen enligt 13 § tredje stycket preventivlagen.

² Prop. 2005/06:177 s. 92.

Det kan konstateras att den rättsliga regleringen i 12 och 13 §§ preventivlagen inte är alldeles tydlig. Det finns därför skäl att se över den.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden beslutar att delge Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen, Åklagarmyndigheten och Regeringskansliet uttalandet.