



Hanteringen av preventiva tvångsmedel vid riksenheten för säkerhetsmål

Sammanfattning

Riksenheten för säkerhetsmål är en nationell åklagarkammare som handlägger samtliga ärenden som handläggs av Säkerhetspolisen, exempelvis brott mot Sveriges säkerhet och viss systemhotande brottslighet.

Nämnden har granskat användningen av preventiva tvångsmedel i ett urval av de tvångsmedelsärenden som riksenheten för säkerhetsmål har hanterat under åren 2021 och 2022. Granskningen har syftat till att kontrollera om användningen av preventiva tvångsmedel varit i överensstämmelse med preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning.

Nämnden konstaterar att det överlag har varit god ordning i de granskade ärendena. Nämnden har dock iakttagit dröjsmål med att förstöra material från preventiva tvångsmedel i några ärenden, att hanteringen avseende underrättelse till en enskild har brustit i ett fall samt vissa dokumentationsbrister. Dessutom anser nämnden att det finns skäl att dokumentera fler åtgärder i pågående ärenden än vad som följer av riksenhetens rutiner.

Postadress

Box 22523, 104 22 Stockholm

Telefon

08-617 98 00

E-post

sakint@sakint.se

Organisationsnummer

202100-5703

Besöksadress

Norr Mälarstrand 6, Stockholm

Telefax

08-617 98 88

Webbplats

www.sakint.se

Bankgiro

782-4329

1. Granskningen

Den 29 mars 2023 beslutade nämnden att granska om hanteringen av preventiva tvångsmedel vid riksenheten skett i enlighet med lag eller annan författning. Granskningen har genomförts genom en inspektion under våren 2023.

Vid inspektionen har användningen av preventiva tvångsmedel i enlighet med lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning granskats i ett urval av de tvångsmedelsärenden som har hanterats på riksenheten under åren 2021 och 2022. Urvalet har gjorts främst med utgångspunkt i vilka preventiva tvångsmedel som använts och vilken brottslig verksamhet som åtgärderna avsett att förhindra. Vid inspektionen har nämnden även tagit del av riksenhetens rutindokument gällande hanteringen av bl.a. preventiva tvångsmedel. Med anledning av de iakttagelser som gjorts vid granskningen har kammarchefen och berörda åklagare skriftligen besvarat frågor.

Verkställigheten av de granskade tvångsmedelsärendena har inte kontrollerats hos Säkerhetspolisen inom ramen för denna granskning.

2. Rättsliga utgångspunkter

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

I preventivlagen och i 7 och 8 §§ lagen om hemlig dataavläsning regleras användningen av preventiva tvångsmedel i syfte att förhindra viss allvarlig brottslig verksamhet. Innan den 1 oktober 2023 fick preventiva tvångsmedel användas endast för att förhindra viss särskilt allvarlig brottslighet som i huvudsak tillhör Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Den 1 oktober 2023 utökades tillämpningsområdet för preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning. Preventiva tvångsmedel får numera, enligt en tidsbegränsad reglering, användas även för att förhindra viss annan allvarlig brottslighet som normalt hanteras av Polismyndigheten och Tullverket.

¹ Se t.ex. prop. 2009/10:85 s. 318.

Den 1 oktober 2023 utvidgades även möjligheten att använda överskotts-information i preventivlagen (12 § preventivlagen). Det infördes också en lagstadgad skyldighet att dokumentera beslut och åtgärder som rör tvångsmedel enligt preventivlagen (19 § preventivlagen).²

Granskningen i detta ärende gäller tillämpning av preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning i deras lydelse före den 1 oktober 2023.

2.1. Tillstånd till preventiva tvångsmedel

Enligt 1 § preventivlagen får tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel beviljas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar något av vissa särskilt utpekade brott som i huvudsak tillhör Säkerhetspolisens verksamhetsområde (bl.a. spioneri och terroristbrott). Ett tillstånd får också beviljas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas sådan brottslig verksamhet och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja verksamheten. I lagen om hemlig dataavläsning finns bestämmelser om möjligheten att använda hemlig dataavläsning i preventivt syfte för dessa särskilt allvarliga brott (7 och 8 §§ lagen om hemlig dataavläsning).

Frågor om tillstånd till preventiva tvångsmedel prövas av rätten på ansökan av åklagaren (6 § preventivlagen och 14 § lagen om hemlig dataavläsning). En tvångsmedelsåtgärd kan upphöra antingen genom att tillståndstiden löper ut eller genom att tvångsmedelsbeslutet upphävs. Om det inte längre finns skäl för ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning ska åklagaren eller rätten omedelbart upphäva beslutet (10 § preventivlagen och 20 § lagen om hemlig dataavläsning).

2.2. Förstöring av material

Upptagningar och uppteckningar (material) ska, i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. I de delar materialet innehåller uppgifter om brott som enligt 12 § preventivlagen får användas för att utreda brott ska det bevaras till dess att förundersökningen har lagts ner eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. Det ska därefter förstöras (13 § preventivlagen och 29 § lagen om hemlig dataavläsning).

² Se prop. 2022/23:126.

Ansvar för att material förstörs åligger som huvudregel den åklagare som är eller har varit förundersökningsledare eller ansvarig för ärendet i vilken tvångsmedelsanvändningen förekommit.³

2.3. Underrättelse till enskilda

Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § första stycket sjunde punkten preventivlagen ska underrättas om tvångsmedelsanvändningen (16 § preventivlagen och 29 § lagen om hemlig dataavläsning).⁴ Någon underrättelseskyldighet gäller däremot inte vid användningen av preventiva tvångsmedel för att förhindra brottslig verksamhet som innefattar något av de andra brott som räknas upp i 1 § preventivlagen. Som skäl för det anges i förarbetena att en underrättelseskyldighet inte skulle tjäna något egentligt syfte på områden där den på grund av sekretess i stort sett alltid skulle behöva skjutas upp för att sedan underlåtas.⁵

Tidpunkten för när underrättelse ska lämnas knyts till när ärendet, i vilket det preventiva tvångsmedlet använts, har avslutats (16 § preventivlagen och 29 § lagen om hemlig dataavläsning). Om det föreligger sekretess ska underrättelsen skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller. Om en underrättelse på grund av sekretess inte kunnat lämnas under ett år från det att ärendet enligt preventivlagen avslutades behöver någon underrättelse inte lämnas (18 § preventivlagen och 29 § lagen om hemlig dataavläsning). Nämnden ska informeras om åklagarens beslut att underlåta att underrätta enskilda om preventiv tvångsmedelsanvändning (förordningen [2007:1144] om fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lagen [2007:979] om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott).

2.4. Dokumentation

Enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter om diarieföring (ÅFS 2005:19 och ÅFS 2007:17) 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 (ÅFS 2005:19, 6 §).

³ Se Lindberg, Gunnel, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur de får användas?* 5 uppl., Norstedts Juridik 2022, s. 562 och 826.

⁴ Den som har varit utsatt för en åtgärd enligt 1 § första stycket sjunde punkten preventivlagen är en person mot vilken det har meddelats tillstånd till hemliga tvångsmedel på grund av att det med hänsyn till omständigheterna har funnits en påtaglig risk för att personen kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar bl.a. mord, grov misshandel eller människorov i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

⁵ Se prop. 2006/07:133 s. 48 ff.

Av Åklagarmyndighetens föreskrifter om dokumentation och underrättelser vid tvångsmedel (ÅFS 2005:30) framgår att en åklagare som beslutar om hävande av ett straffprocessuellt tvångsmedel ska dokumentera beslutet (1 §).

3. Nämndens iakttagelser och bedömning

3.1. Övergripande synpunkter

Nämnden har tidigare granskat hanteringen av hemliga tvångsmedel vid riksenheten.⁶ Vid den senaste granskningen uttalade sig nämnden särskilt om åklagarens ansvar för material från hemlig tvångsmedelsanvändning, bl.a. mot bakgrund av ett malldokument som användes vid beslut och intyg om förstöring. Nämnden uttalade att det krävdes uppdaterade rutiner för att bevara åklagarens ansvar och inflytande över förstöringen.⁷ Nämnden har i den nu aktuella granskningen tagit del av riksenhetens rutiner på området och har i de granskade ärendena noterat hanteringen av förstöring av material. Såvitt granskningen har visat har rutinerna gällande förstöring uppdaterats efter nämndens senaste uttalande. Nämnden har, utifrån sina iakttagelser, ingen invändning mot riksenhetens nuvarande rutiner.

Nämnden konstaterar att det överlag har varit god ordning i de tvångsmedelsärendena som granskats. I alla de granskade ärendena har det funnits tillstånd från rätten till de preventiva tvångsmedelsåtgärderna och syftet med användningen av tvångsmedel enligt preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning har framgått på ett tillräckligt tydligt sätt.

Nämnden har dock iakttagit sena beslut om förstöring i några ärenden, en underlåten underrättelseprövning och dokumentationsbrister i några fall. Nämnden anser även att det finns skäl att dokumentera fler åtgärder i pågående ärenden än vad som följer av riksenhetens rutiner.

3.2. Sena beslut om förstöring

I ett granskat ärende hade överskottsinformation överlämnats till en förundersökning och drygt sex månader efter att dom i målet hade fått laga kraft fattade åklagaren beslut om förstöring. På fråga från nämnden gällande tidpunkten för förstöringen har åklagaren uppgett att underlag från Säkerhetspolisen behövde inväntas och att ett antal påminnelser skickades till Säkerhetspolisen

⁶ Se nämndens uttalanden den 22 januari 2013 "Förstöring av upptagningar och uppteckningar från tvångsmedelsanvändning enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott" (dnr 104-2011) och den 5 maj 2021 "Hanteringen av hemliga tvångsmedel vid riksenheten för säkerhetsmål" (dnr 60-2019).

⁷ Se nämndens uttalande den 5 maj 2021 i föregående not.

under den tiden. I ett annat granskat ärende där överskottsinformation hade överlämnats till en förundersökning fattades beslut om förstöring cirka fyra månader efter att en dom hade fått laga kraft respektive en förundersökning hade lagts ned. På fråga från nämnden gällande tidpunkten för förstöringen har åklagaren uppgett att beslutet fattades efter den tiden på grund av en administrativ fördröjning.

Som redovisats ovan ska förstöring ske efter att en dom fått laga kraft eller en förundersökning lagts ned. Nämnden har tidigare uttalat att det inte är tillräcklig skyndsamhet vid en fördröjning med cirka två och en halv månad.⁸ Av riksenhetens rutiner och åklagarnas svar framgår att riksenheten har som rutin att regelbundet påminna Säkerhetspolisen om myndighetens underlag inför förstöringsbeslut. Enligt nämnden är det positivt att det finns rutiner för regelbundna påminnelser. Nämnden konstaterar dock att åklagarna i de ovan redovisade ärendena har dröjt med beslut om förstöring i fyra respektive sex månader. I ärendena har det inte framkommit några särskilda omständigheter som motiverat dröjsmålen.

3.3. Underlåten underrättelseprövning

I ett granskat ärende, där 1 § första stycket sjunde punkten preventivlagen tillämpats, har åklagaren inte prövat frågan om den enskilde ska underrättas om den preventiva tvångsmedelsanvändningen. Då ansvarig åklagare inte längre arbetar på riksenheten har en annan åklagare besvarat nämndens fråga om underrättelseskyldighet. Åklagaren har anfört sammanfattningsvis att riksenhetens inställning är att underrättelseskyldigheten enligt 16 § preventivlagen, i de fall då någon har varit utsatt för åtgärd enligt 1 § första stycket sjunde punkten samma lag, gäller oavsett om det är Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten som har handlagt ärendet. Kammarchefen har instämt i detta.

Som framgått ovan finns det inom riksenhetens verksamhetsområde endast undantagsvis en skyldighet att pröva om den enskilde ska underrättas om preventiv tvångsmedelsanvändning. I det granskade ärendet fanns enligt 16 § preventivlagen en sådan skyldighet. Enligt huvudregeln skulle den enskilde således ha underrättats om den preventiva tvångsmedelsanvändningen. Om utfallet av prövningen hade blivit att en underrättelse på grund av sekretess inte kunde lämnas under ett år från det att ärendet hade avslutats, skulle åklagaren i stället ha informerat nämnden om beslutet att underlåta att under-

⁸ Se nämndens uttalande den 5 maj 2021 i not 7.

rätta den enskilde. Eftersom detta inte har skett har den ansvarige åklagaren åsidosatt en för enskildas integritet väsentlig skyddsregel.

3.4. Bristfälligt innehåll i ett beslut om överskottsinformation

I ett av de granskade ärendena har beslut fattats om att överskottsinformation ska överlämnas till en förundersökning. I beslutet har det dock inte preciserats vilket material som ska överlämnas. Ansvarig åklagare har på fråga från nämnden om hanteringen uppgett att all tvångsmedelsinhämtning genom preventiva tvångsmedel bedömdes vara relevant för förundersökningen.

Nämnden ifrågasätter inte åklagarens bedömning att det fanns anledning att överlämna allt material till en förundersökning men vill framhålla vikten av att beslut om överskottsinformation är tydliga och innehåller uppgift om vilket material som överlämnats och varför urvalet gjorts.⁹

3.5. Bristfälligt dokumentation av hävningsbeslut

I några av de granskade ärendena har det framgått att den preventiva tvångsmedelsanvändningen har upphört innan tillståndsperioden löpt ut. I ärendena har det dock saknats beslut om hävning av tvångsmedelsbesluten. På fråga från nämnden har kammarchefen uppgett att riksenhetens rutin är att åklagaren fattar beslut om hävande på tingsrättens beslutsblankett samt att det av beslutet ska framgå bl.a. om tillståndet hävs helt eller delvis. Ansvariga åklagare i de nu aktuella ärendena har bl.a. anfört att hävningen av förbiseende inte har dokumenterats särskilt på tvångsmedelsbeslutet men att information om hävningarna finns i promemorior som upprättats i efterhand och som innehåller allmän information om hanteringen i ärendet.

Ett beslut att häva ett hemligt tvångsmedel ska dokumenteras.¹⁰ Enligt nämnden är det inte tillräckligt att ett hävningsbeslut framgår av en i efterhand upprättad promemoria. En sådan ordning avviker även från riksenhetens egen rutin.

3.6. Avsaknad av viss dokumentation i pågående ärenden

Nämnden har vid granskningen noterat flera pågående ärenden i vilka det inte har dokumenterats någon åtgärd på flera månader, i något fall i upp till ett år.

⁹ Se nämndens uttalande den 19 februari 2020 "Användning av överskottsinformation i förundersökningar" (dnr 119-2018) som gällde överlämnande av överskottsinformation från en förundersökning till en annan. Jfr även Åklagarmyndighetens rättslig vägledning 2022:25 Hemliga tvångsmedel - hanteringen i vissa avseenden, publicerad i augusti 2022, s. 21.

¹⁰ Se bl.a. Åklagarmyndighetens föreskrifter om dokumentation och underrättelser vid tvångsmedel (ÅFS 2005:30).

Det har inte framgått av handlingarna varför ingen åtgärd vidtagits i ärendena eller varför de ännu inte avslutats.

Av riksenhetens rutiner och åklagarnas remissvar framgår att det är Säkerhetspolisen som granskar det inhämtade materialet och att åklagaren ofta inväntar besked om att granskningen är klar. Kammarchefen har angående riksenhetens rutiner anfört att Säkerhetspolisens besked om att granskningen är klar inte dokumenteras. De ansvariga åklagarna har besvarat frågor om handläggningen i ärendena. Av åklagarnas svar framgår bl.a. att åklagarna i de aktuella ärendena kvartalsvis kontaktat Säkerhetspolisen och efterhört hur långt granskningen kommit.

Enligt nämnden är det en god ordning att åklagarna regelbundet tar kontakt med Säkerhetspolisen för att klarlägga ärendets status. Nämndens uppfattning är dock att det vore värdefullt, för att underlätta såväl intern kontroll som extern tillsyn, om åklagarnas kontakter med Säkerhetspolisen dokumenteras. Nämnden anser således att det finns skäl att dokumentera fler åtgärder i pågående ärenden än vad som följer av riksenhetens rutiner.

4. Beslut

Med detta uttalande avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Gunnel Lindberg

I avgörandet har deltagit: Gunnel Lindberg (ordförande), Barbro Thorblad, Anti Avsan, Charlotta Bjälkebring Carlsson, Matheus Enholm, Christina Linderholm och Olle Sandahl (enhälligt).

Föredragande: Johanna Herder Toll

Expedition till:

Riksenheten för säkerhetsmål

För kännedom till:

Åklagarmyndigheten, tillsynsavdelningen

Säkerhetspolisen, rättsenheten