



Uttalanden med anledning av ett omfattande tvångsmedelsärende enligt preventivlagen

Sammanfattning

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har granskat ett tvångsmedelsärende som syftat till att förhindra narkotikabrottslighet.

Tvångsmedelsanvändningen har avsett ett stort antal personer och pågått under flera månader. Nämnden uttalar att den, så som lagstiftningen är utformad, inte har skäl att kritisera avgränsningen av det aktuella ärendet men betonar att regleringen ställer stora krav på att åklagaren omsorgsfullt begränsar den berörda kretsen av personer.

I två fall har åklagaren förbisett att i ansökan om hemlig kameraövervakning ange vem åtgärden skulle riktas mot, vilket enligt nämnden är en brist.

Avslutningsvis gör nämnden uttalanden om ansvaret för beslut om förstöring av material från användning av hemliga tvångsmedel i preventivt syfte.

1. Bakgrund

Den 1 oktober 2023 utökades tillämpningsområdet i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen).¹ Genom lagändringen infördes en möjlighet att inom Polismyndighetens verksamhetsområde använda hemliga tvångsmedel i syfte att förhindra särskilt allvarlig brottslighet som förekommer inom kriminella nätverk. Tidigare tillämpades preventivlagen nästan uteslutande av Säkerhetspolisen.

I samband med utökningen av tillämpningsområdet infördes i 6 b § preventivlagen en skyldighet att skyndsamt underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) när rätten beslutat i frågor om tvångsmedel.² Med utgångspunkt i en sådan underrättelse har nämnden granskat ett tvångsmedelsärende som handlagts vid åklagarkammaren i Sundsvall. Granskningen har syftat till att kontrollera om ärendet har handlagts i enlighet med lag eller annan författning.

2. Rättsliga utgångspunkter

2.1. Förutsättningarna för hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen

Ett tillstånd till hemliga tvångsmedel enligt det utökade tillämpningsområdet i preventivlagen får beviljas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar vissa utpekade brott, bl.a. grovt eller synnerligen grovt narkotikabrott, och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet (1 a § preventivlagen). När det gäller hemlig rumsavlyssning i syfte att förhindra narkotikabrottslighet krävs det att den brottsliga verksamheten innefattar synnerligen grovt brott (1 c § preventivlagen).³

Ett tillstånd till tvångsmedel får beviljas endast om åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten och skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den person som åtgärden riktas mot eller för något annat motstående intresse (3 § preventivlagen).

¹ Prop. 2022/23:126.

² Möjligheten att i preventivt syfte använda hemlig dataavläsning utökades på motsvarande sätt och en skyldighet att underrätta nämnden regleras i 21 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Även en sådan underrättelse har legat till grund för granskningen.

³ Möjligheten att använda hemlig rumsavlyssning infördes i preventivlagen den 1 september 2024 (prop. 2023/24:117).

Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (hemlig avlyssning) får, i fråga om tid efter beslutet, endast avse ett telefonnummer eller en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som innehas eller annars kan antas komma att användas av den person som åtgärden riktas mot eller som det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att kontakta (4 § första stycket preventivlagen).

2.2. Tillståndsprövning

Frågor om tvångsmedel enligt preventivlagen prövas av rätten på ansökan av åklagaren (6 § första stycket preventivlagen). I ett tillstånd till tvångsmedel ska det anges vilket eller vilka tvångsmedel som får användas, vilken brottslig verksamhet som ligger till grund för tillståndet, vilken tid tillståndet gäller och vem åtgärden riktas mot (8 § första stycket preventivlagen).

Om det inte längre finns skäl för ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning ska åklagaren eller rätten omedelbart upphäva beslutet om tillstånd. Polismyndigheten ska omedelbart underrätta åklagaren om omständigheter som har betydelse för om beslutet ska upphävas (10 § preventivlagen).

2.3. Förstöring

Upptagningar och uppteckningar som har gjorts vid användning av hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen 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 upptagningarna eller uppteckningarna innehåller sådana uppgifter om brott som enligt 12 § preventivlagen 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 (14 § första stycket preventivlagen).

Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse om vem som ansvarar för att upptagningar och uppteckningar förstörs. När det gäller hemliga tvångsmedel vid förundersökning framgår det av förarbeten att åklagaren är ytterst ansvarig för frågan.⁴ Motsvarande förtydligande finns inte i preventivlagens förarbeten.

⁴ Prop. 2013/14:237 s. 160–161. Om ledningen av förundersökningen överlämnas till den verkställande myndigheten följer dock förstöringsansvaret normalt med dit, se Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:25, Hemliga tvångsmedel – hanteringen i vissa avseenden (augusti 2022) s. 42.

3. Nämndens iakttagelser och bedömning

3.1. Avgränsningen av tvångsmedelsärendet

Tvångsmedelsärendet har varit omfattande både i fråga om antalet berörda personer och antalet tillstånd till hemliga tvångsmedel. Den brottsliga verksamheten har innefattat grovt narkotikabrott och senare i ärendet synnerligen grovt narkotikabrott. Tvångsmedelsanvändningen har pågått under flera månader och innefattat hemlig avlyssning, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning.

Tillstånd avseende nära hälften av de berörda personerna har hävts av åklagaren efter att Polismyndigheten anmält att åtgärden inte frambringat tillräcklig information för att prioriteras i ärendet eller driva det framåt. Ett av tillstånden har hävts efter tio dagars hemlig avlyssning, då det uppmärksammats att telefonnumret i fråga används av ett barn och inte den i tillståndet utpekade vuxna person som i samband med ansökan bedömdes inneha numret.⁵

Nämnden har ställt frågor om det övergripande konkreta målet med ärendet och hur tvångsmedelsanvändningen – i ljuset av att den brottsliga verksamheten inte begränsats till en viss befattning med narkotika eller på annat sätt getts en närmare avgränsning – förhåller sig till kravet på att en åtgärd enligt preventivlagen ska vara av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten. Åklagaren har i ett yttrande uppgett i huvudsak följande. Polismyndighetens målsättning har varit att skaffa sig information och underlag kring den aktuella organisationen eller gruppen för att kunna förhindra narkotikabrottslighet och därigenom våldsdåd som har varit och alltjämt är förknippade med den aktuella konfliktytan, dvs. att få så mycket information att förundersökning kan inledas och att personer kan lagföras eller hindras från att begå allvarliga brott. Underlagen till ansökningarna baseras i huvudsak på underrättelseuppgifter och tvångsmedel enligt preventivlagen är en viktig del för att kunna få sådana uppgifter bekräftade. Utifrån den information som löpande lämnats i underlagen har åklagaren bedömt att verksamheten getts en godtagbar avgränsning sett till aktörer och typ av brottslighet.

Mot bakgrund av vad som framkommit om det aktuella kriminella nätverket har nämnden, så som lagstiftningen är utformad, inte anledning att kritisera åklagarens avgränsning av ärendet. Nämnden vill emellertid framhålla följande.

⁵ Nämnden återkommer till den iakttagelsen i avsnitt 3.3.

Ett stort antal personer har omfattats av tvångsmedelsanvändningen och åklagaren har vid flera tillfällen beslutat om hävning på grund av att åtgärderna inte lett till önskat resultat och därefter riktat tvångsmedlen mot andra personer. Nämnden konstaterar att bestämmelserna i 1 a och 1 c §§ preventivlagen i och för sig innebär att det i enskilda fall kan finnas rättsliga förutsättningar att använda hemliga tvångsmedel mot en mycket stor krets av personer. Det gäller särskilt när det är fråga om narkotikabrottslighet och ärendet inte avgränsas till en viss befattning med narkotika – t.ex. en befarad leverans – utan avser den inte närmare definierade narkotikabrottslighet som utövas inom en organisation eller grupp. I ljuset av att tvångsåtgärder enligt preventivlagen ska vara proportionerliga och av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten (se 3 §) vill nämnden dock betona att det i fall som det nu aktuella ställs stora krav på att åklagaren i samband med ansökan omsorgsfullt begränsar den berörda kretsen av personer.

3.2. Bristfälliga ansökningar i fråga om vem åtgärden riktas mot

I två fall ansökte åklagaren om hemlig kameraövervakning utan att i ansökan ange vem åtgärden skulle riktas mot. Det ledde till att även besluten om tillstånd – som rätten på sedvanligt sätt tecknade på ansökningshandlingarna – saknade den uppgiften. Som svar på nämndens frågor har åklagaren uppgett att det av Polismyndighetens underlag framgick vilka personer som omfattades av åtgärderna och att hon av förbiseende inte angav det i ansökningarna.

Som nämnden uttalat tidigare åligger det åklagaren att utforma ansökan så att den både uppfyller de formella kraven på vad ett tillstånd ska innehålla och ger korrekta förutsättningar för prövningen.⁶ Enligt nämnden är det således en brist att åklagaren förbisåg att i ansökningarna ange de berörda personerna.

3.3. Ansvaret för beslut om förstöring enligt preventivlagen

Nämnden har frågat om åklagaren övervägde att förstöra de upptagningar och uppteckningar som gjordes vid den ovan nämnda hemliga avlyssningen som hävdades till följd av att telefonnumret användes av någon annan än den som åtgärden riktades mot. Åklagaren har svarat att det vid tillämpning av preventivlagen, till skillnad från vad som gäller under förundersökning, är den verkställande myndigheten som fattar beslut om förstöring och att hon därför inte gjorde något övervägande i frågan.

⁶ Se t.ex. nämndens uttalande den 18 september 2024 "Användning av hemlig dataavläsning i två ärenden vid riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet" (dnr 93-2023).

Vid tidigare granskningar av tvångsmedelsärenden enligt preventivlagen har nämnden iakttagit att åklagaren svarat för frågan om förstörelse.⁷ Oavsett hur ansvaret fördelas är det inte tillfredsställande att hanteringen skiljer sig åt beroende på vid vilken kammare eller av vilken åklagare ärendet handläggs. Enligt nämnden bör Åklagarmyndigheten därför överväga att i samråd verkställande myndigheter utfärda närmare riktlinjer för ansvaret för beslut om förstörelse enligt preventivlagen.

I det aktuella fallet anser nämnden att frågan om förstörelse borde ha övervägts i samband med att åtgärden hävdades. Det kan nämligen ifrågasättas om materialet – som såvitt framkommit avsåg ett barn och inte den vuxna person som åtgärden riktades mot – behövde bevaras för att förhindra brott.

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, Stephen Jerand, Jon Karlfeldt och Per Schöldberg (enhälligt).

Föredragande: Viktor Wallén

Expediering till:

Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Sundsvall och tillsynsavdelningen

För kännedom till:

Polismyndigheten, rättsavdelningen

⁷ Se nämndens uttalanden den 7 maj 2025 "Hanteringen av hemliga tvångsmedel vid åklagarkammaren i Karlstad" (dnr 73-2024) och, i fråga om Säkerhetspolisens verksamhetsområde, den 20 februari 2024 "Hanteringen av preventiva tvångsmedel vid riksenheten för säkerhetsmål" (dnr 60-2023).